

# **SKRIPSI**

## **IMPLEMENTASI PERDA NO 12 TAHUN 2008 TENTANG KETERTIBAN SOSIAL DALAM PENANGANAN GELANDANGAN DI KOTA PEKANBARU**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mengikuti Ujian Oral  
Komprehensif Sarjana Lengkap Pada Fakultas Ekonomi  
dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri  
Sultan Syarif Kasim Riau*



**OLEH :**

**SUTAR**  
**10675005173**

**JURUSAN ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS EKONOMI DAN ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU  
PEKANBARU  
2010**

## **ABSTRAK**

### **IMPLEMENTASI PERDA NO 12 TAHUN 2008 TENTANG KETERTIBAN SOSIAL DALAM PENANGANAN GELANDANGAN DI KOTA PEKANBARU**

Oleh : Sutar

*Penelitian ini dilakukan pada Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru yang berlangsung mulai bulan Desember 2009 hingga bulan februari 2010. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengimplementasian Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial dalam penanganan gelandangan di Kota Pekanbaru.*

*Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan dengan Pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Wawancara dan observasi juga dilakukan terhadap gelandangan yang ada di Kota Pekanbaru.*

*Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam penertiban dan pembinaan gelandangan. Yaitu dikeluarkannya Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, Penertiban gelandangan dan pengemis, dilakukan dengan cara razia oleh Polisi Pamong Praja, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan bekerjasama dengan pihak Kepolisian. Tindak lanjut razia, di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/ atau panti swasta dan/ atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru. Implementasi Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial untuk mengurangi jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru. Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial semenjak disahkan nya sampai sekarang masih dalam tahap sosialisasi, sehingga pengimplementasiannya masih belum berjalan dengan baik.*

**Kata kunci : Perda, gelandangan, penertiban dan pembinaan**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAKSI .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
I. A. Latar Belakang Masalah .....	1
I. B. Perumusan Masalah .....	6
I. C. Tujuan dan manfaat Penelitian .....	6
I. D. Sistematika .....	7
<b>BAB II    TELAAH PUSTAKA</b>	
II. A. Pengertian Implementasi .....	9
II. B. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan .....	10
II. C. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	14
II. D. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan .....	16
II. E. Pengertian Peraturan Daerah (Perda) .....	17
II. F. Pengertian Gelandangan .....	19
II. G. Pengertian Pengemis .....	21
II. H. Hipotesis .....	27
II. I. Variabel Penelitian .....	27

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

III. A. Lokasi Penelitian .....	28
III. B. Sumber dan Jenis Data .....	28
III. C. Teknik Pengumpulan Data .....	29
III. D. Populasi dan Sampel .....	30
III. E. Analisa Data .....	31

### **BAB IV GAMBARAN UMUM**

IV. A. Gambaran umum kota pekanbaru dan penyebab munculnya gelandangan di kota pekanbaru Kota Pekanbaru .....	34
IV. B. Sejarah Singkat Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.....	36
IV. C. Tugas Pokok dan Fungsi .....	38
IV. D. Uraian Tugas Bagian .....	38

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

V. A. Identitas Responden .....	43
V. B. Tahapan Penertiban Gelandangan di Kota Pekanbaru .....	46
V. C. Tahapan Pembinaan Gelandanagna .....	53
V. D. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang Gelandangan .....	62
V. E. Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru Untuk mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan .....	72

### **BAB VI PENUTUP**

VI. A. Kesimpulan .....	76
VI. B. Saran .....	78

### **DAFTAR PUSTAKA**

## LAMPIRAN

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I. A. Latar Belakang Masalah**

Masalah kependudukan merupakan salah satu sumber masalah sosial yang penting, karena pertambahan penduduk dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan pembangunan, apalagi jika pertambahannya tersebut tidak terkontrol secara efektif. Akibat pertambahan penduduk biasanya ditandai oleh kondisi yang serba tidak merata, terutama mengenai sumber-sumber penghidupan masyarakat yang semakin terbatas. Pertambahan jumlah penduduk tersebut disebabkan oleh tingkat kelahiran yang tinggi di bandingkan dengan tingkat kematian yang rendah, dan juga peluang kerja yang sangat kecil sebagai akibat dari perubahan era globalisasi menuju era pasar bebas yang menuntut setiap individu untuk memperjuangkan hidupnya.

Kota Pekanbaru adalah salah satu kota besar di Indonesia pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang. Pekanbaru juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong para urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di kota ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan atau pengemis.

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk dan daerah-daerah kumuh yang menjadi pemukiman para urban tersebut. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis.

Jumlah gelandangan dari tahun ke tahun semakin meningkat, terlebih sejak krisis ekonomi yang melanda bangsa Indonesia tahun 1997. Berdasarkan data dari pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial (Pusdatin Kesos) Departemen Sosial RI tahun 2007, populasi gelandangan dan pengemis seluruh Indonesia berjumlah 72.646 orang. Kemudian tahun 2008 mengalami peningkatan sehingga populasinya menjadi 85.294 orang (Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Tuna Sosial Departemen Sosial RI 2008).

Sedangkan rekapitulasi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru jumlah gelandangan dari tahun 2005-2009 berjumlah 662 orang gelandangan. Jumlah itu termasuk mereka yang bekerja sebagai pengemis, pemulung, dan pengamen.

Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum  
(Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial)

Adapun rincian jumlah gelandangan yang di peroleh dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru tahun tahun 2005-2009 dapat di lihat tabel sebagai berikut :

**Tabel I.1 Rekapitulasi Jumlah Gelandangan Kota Pekanbaru  
Tahun 2005-2009**

No	Tahun	Jumlah Gelandangan yang terjaring
1	2005	135 orang
2	2006	168 orang
3	2007	134 orang
4	2008	119 orang
5	2009	106 orang
Jumlah		662 orang

**Sumber : Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru**

Peran pemerintah dalam menangani masalah sosial gelandangan sangat penting, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat berbunyi : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini memberikan



pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dengan upah yang layak untuk hidup. Sedangkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat yang berbunyi : “Fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara”. Pasal tersebut memberikan pengertian pula bahwa tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar.

Sampai saat ini gelandangan dianggap sebagai perbuatan pidana. Hal ini tercerminkan dari bunyi Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai berikut :

- Ayat (1) Barang siapa bergelandangan tanpa mata pencaharian, diancam karenamelakukan pergelandangan dengan kurungan paling lama tiga bulan.
- Ayat (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Pasal di atas jelas menganggap gelandangan sebagai suatu tindakan yang melanggar hukum. Akan tetapi pemerintah tidak dapat menyikapi masalah sosial gelandangan itu hanya dengan memberikan hukuman karena masalah sosial gelandangan merupakan tanggung jawab pemerintah, sesuai yang diamanatkan Pasal 27 ayat (2) dan 34 ayat (1) UUD 1945. Untuk itu, perlu adanya campur tangan Pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi masalah gelandangan di kotanya. Salah satunya dapat dilakukan dengan cara merumuskan kebijakan untuk menanggulangi masalah gelandangan tersebut. Karena semua masalah yang timbul merupakan agenda tetap pemerintah untuk

mendapatkan penyelesaiannya dengan menuangkannya melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Masyarakat dalam menghadapi perubahan sosial ekonomi yang serba cepat, mengarahkan perhatian kita bukan lagi pada seputar penggarapan hukum sebagai suatu sistem peraturan yang logis dan konsisten, akan tetapi hukum lebih dikaitkan dengan perubahan-perubahan sosial. Hukum bukan lagi sebagai perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang- bidang kehidupan masyarakat, melainkan hukum diharapkan pula untuk dapat menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan baru

Hukum mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasi kebijakan pemerintah. Seidman dalam **Bambang Sunggono (1999:77)**, menyatakan bahwa pembuat kebijakan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan-peraturan yang ia buat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan.

Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan berdasarkan pada Peraturan Daerah (perda) No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Yaitu Peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan gelandangan, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Dari beberapa sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya. Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk menganalisanya dalam bentuk skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI PERDA NO 12 TAHUN 2008 TENTANG KETERTIBAN SOSIAL DALAM PENANGANAN GELANDANGAN DI KOTA PEKANBARU”**

## **I. B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis mencoba merumuskan permasalahan sebagai berikut: **“Apakah pengimplementasian Perda No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial dapat menangani gelandangan di Kota Pekanbaru”**

## **I. C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **I.1 Tujuan Penelitian.**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengimplementasian Perda No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial dalam penanganan gelandangan di Kota Pekanbaru

## **I.2 Manfaat Penelitian**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat pada pihak-pihak terkait, di antaranya :

1. Bagi Pemerintah Memberikan informasi yang bermanfaat, yang dapat dijadikan acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani permasalahan sosial gelandangan
2. Bagi Masyarakat Dapat menginformasikan hasil-hasil penelitian ini kepada masyarakat luas sehingga gelandangan dapat memperoleh dukungan dan bantuan moral maupun fisik sebagai wujud rasa kepedulian masyarakat akan kesejahteraan mereka.
3. Bagi peneliti di masa yang akan datang, di harapkan hasil penelitian ini dapat di jadikan sebagai suatu referensi pengetahuan bagi pembahasan yang sama
4. Bagi peneliti, adanya penelitian ini dapat menjadi wadah untuk menuangkan ilmu pengetahuan yang selama ini penulis peroleh selama mengikuti kuliah di Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

## **I. D. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini di kemukakan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah tujuan daan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

## **BAB II : TELAAH PUSTAKA**

Pada bab ini di uraikan tentang teori–teori yang ada hubunganya dengan penelitian ini, sehingga dapat mengemukakan suatu hipotesis serta variabel – variabel yang di teliti.

## **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Daalam bab ini di kemukakan tentang metodologi penelitian yang terdiri dari lokasi penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta analisa data

## **BAB IV : GAMBARAN UMUM**

Dalam bab ini di uraikan sejarah singkat organisasi, serta stuktur organisasi

## **BAB V : HASIL PENELLITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan inti pembahasan di mana penulis akan mengemukakan pembahasan tentang kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mensejahterakan gelandangan, faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan serta upaya mengatasi hambatan yang timbul dalam implementasi kebijakan

## **BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini penulis membuat kesimpulan tentang hasil penelitian serta saran–saran yang dapat penulis sampaikan sebaagai sumbangan pemikiran untukk pihak pemerintah

## BAB II

### TELAAH PUSTAKA

#### II. A. Pengertian Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (**Poerwadarminta, 1999 : 327**). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (**Abdul Wahab, 2001 : 67**)

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

**Van Meter dan Van Horn** dalam **Abdul Wahab (2001 : 65)**, menyatakan bahwa :

Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat

atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu  
(**Bambang Sunggono 1999:137**)

## **II. B. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (**Budi Winarno, 2002:102**).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi **Brian W.Hogwood dan Lewis**

**A.Gun**, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya



dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

#### 4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (**Budi Winarno, 2002 : 126-151**).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut **Van Meter** dan **Horn**, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

##### a. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

##### b. Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

##### c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

##### d. Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

f. Kecenderungan para pelaksana (*implementors*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. (**Budi Winarno, 2002:110**)

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut **James Anderson**, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (**Bambang Sunggono, 1999 : 144**)

## II. C. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut **Bambang Sunggono**, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

### 1. Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

### 2. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

### 3. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### 4. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (**Bambang Sunggono,1999 :149-153**)

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut **James Anderson**, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yaang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum

- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok- kelompok tertentu dalam masyarakat. **(Bambang Sunggono, 1999 : 144-145)**

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

## **II. D. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya

harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum

3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. **(Bambang Sunggono, 1999 : 158)**

## **II. E. Pengertian Peraturan Daerah (Perda)**

Peraturan Daerah adalah Naskah Dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Adapun isi Peraturan Daerah (Perda) No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, mengenai gelandangan dan pengemis adalah sebagai berikut :

Pasal 2

- 1) Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum.
- 2) Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.
- 3) Gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang sekaligus mengemis.

### Pasal 3

- 1) Dilarang melakukan pengemisan di depan umum dan di tempat umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan
- 2) Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandang atau pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan atau ditempat-tempat umum
- 3) Dilarang bergelandangan tanpa pencaharian di muka umum di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan

### Pasal 4

- 1) Setiap orang atau kelompok dilarang melakukan usaha penampungan, membenteng dan atau mengorganisir gelandangan dan pengemis serta mengeksploitasi mereka yang bertujuan mencari keuntungan materi semata dengan memanfaatkan mereka
- 2) Setiap orang atau badan dilarang menggunakan, menyediakan tempat/ bangunan rumah/pertokoan/perkantoran untuk digunakan sebagai tempat penampungan gelandangan dan pengemis

### Pasal 7

Prinsip-prinsip dalam penanganan gelandangan dan pengemis :

- 1) Prinsip penerimaan gelandangan dan pengemis secara apa adanya
- 2) Prinsip tidak menghakimi (*Non Judgemental*) gelandangan dan pengemis
- 3) Prinsip individualisme, dimana setiap gelandangan dan pengemis tidak disamaratakan begitu saja, tetapi harus dipahami secara khusus sesuai dengan keunikan pribadi dan masalah mereka masing-masing
- 4) Prinsip kerahasiaan, dimana setiap informasi yang diperoleh dari gelandangan dan pengemis dapat dijaga kerahasiaannya sebaik mungkin, terkecuali digunakan untuk kepentingan pelayanan dan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis itu sendiri

- 5) Prinsip partisipasi, dimana gelandangan dan pengemis beserta orang-orang terdekat dengan dirinya diikuti sertakan dan dapat berperan secara optimal dalam upaya pelayanan dan rehabilitasinya kembali ke masyarakat
- 6) Prinsip komunikasi, dimana kualitas dan identitas komunikasi antara gelandangan dan pengemis dengan keluarga dan lingkungan sosialnya dapat ditingkatkan seoptimal mungkin sehingga berdampak positif terhadap upaya rehabilitasi gelandangan dan pengemis
- 7) Prinsip kesadaran diri, dimana para pelaksana pelayanan dan rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis secara sadar wajib menjaga kualitas hubungan profesionalnya dengan gelandangan dan pengemis, sehingga tidak jatuh dalam hubungan emosional yang menyulitkan dan menghambat keberhasilan pelayanan

#### Pasal 8

- 1) Penertiban Gelandangan dan Pengemis dilaksanakan razia oleh Satuan Polisi Pamong Praja, Penyidik Pegawai Negeri sipil (PPNS) bekerja sama dengan pihak kepolisian
- 2) Razia gelandangan dan pengemis dilakukan secara kontinyu antar lintas instansi dengan melakukan razia ditempat-tempat umum dimana biasanya mereka melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis sehingga diperolehnya data yang valid terhadap gelandangan dan pengemis secara periodik
- 3) Setiap orang yang terjaring dalam razia akan ditangkap dan diproses secara hukum yang berlaku
- 4) Tindak lanjut razia pada ayat (1) dan (2) di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/ atau panti swasta dan/ atau pengemalihan bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru
- 5) Wali Kota atau Pejabat yang ditunjuk dapat memerintahkan menutup sebuah rumah yang menurut keyakinanya merupakan tempat untuk menampung gelandangan dan pengemis.

#### **II. F. Pengertian Gelandangan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai berikut :

- a. Berjalan kesana sini tidak tentu tujuannya; berkeliaran; bertualangan.





Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang berbunyi :

Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Menurut **Sarlito W. Sarwono**, gelandangan adalah orang-orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya (**Sarlito W. Sarwono, 2002 : 49**)

Pengertian gelandangan menurut **Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial** adalah Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum.

## **II. G. Pengertian Pengemis**

Pengemis” adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang. Ali, dkk,. (1999) menyatakan bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti Beberapa ahli menggolongkan gelandangan dan pengemis termasuk ke dalam golongan sektor informal. Keith Harth (2000)

mengemukakan bahwa dari kesempatan memperoleh penghasilan yang sah, pengemis dan gelandangan termasuk pekerja sektor informal.

Penertiban gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru sesuai dengan Peraturan Daerah (perda) No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, dilakukan dengan cara razia oleh Polisi Pamong Praja, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam hal ini bekerja sama dengan pihak Kepolisian

Razia gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru dilakukan secara kontinyu antar lintas instansi, dengan melakukan razia di tempat-tempat umum di mana biasanya mereka melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis sehingga di peroleh nya data yang valid terhadap gelandangan dan pengemis secara periodik. Setiap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia akan di tangkap dan di proses secara hukum yang berlaku.

Untuk menindaklanjuti razia yang di sebutkan di atas maka di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis tersebut akan memperoleh pembinaan dari panti sosial milik pemerintah kota, panti sosial milik swasta dan pengembalian kedaerah asal bagi mereka yang berasal dari luar Kota Pekanbaru.

#### 1. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. Menurut **Noer Effendi**, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

a. Faktor eksternal, antara lain :

1. Gagal dalam mendapatkan pekerjaan
2. Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang
3. Pengaruh orang lain.

b. Faktor internal, antara lain:

1. Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
2. Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri Kurang siap untuk hidup di kota besar
3. Sakit jiwa, cacat tubuh **(Noer Effendi, 2004 : 114)**

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

1. Tingginya tingkat kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak
2. Rendahnya tingkat pendidikan. Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Kurangnya keterampilan kerja. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
4. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta

- b. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian. (Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Depsos RI, 2005 : 7-8)

## 2. Ciri-ciri Gelandangan

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya dikota-kota besar
- b. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar
- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

## 3. Dasar Yuridis Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru Tentang Gelandangan

Adapun yang menjadi dasar yuridis Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan yaitu Peraturan Pemerintah tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur usaha pemerintah untuk

menangani masalah sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan sehingga akan mencegah terjadinya :
  1. Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya
  2. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan umum
  3. Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah di rehabilitasi dan ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha preventif ini dilakukan dengan cara :

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial
- b. Pembinaan sosial
- c. Bantuan sosial
- d. Perluasan kesempatan kerja
- e. Pemukiman lokal
- f. Peningkatan derajat kesehatan.

- b. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemisan serta mencegah meluasnya di masyarakat.

Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan /atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan.

Usaha represif ini dilakukan dengan cara :

1. Razia
  2. Penampungan sementara untuk diseleksi Setelah gelandangan tersebut dirazia dan diseleksi, maka tindakan selanjutnya adalah :
    - a. Dilepaskan dengan syarat
    - b. Dimasukkan dalam panti sosial
    - c. Dikembalikan kepada keluarganya
    - d. Diserahkan ke Pengadilan
    - e. Diberikan pelayanan kesehatan
  3. Pelimpahan.
- c. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara RI.

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

## **II. H. Hipotesis**

Berdasarkan atas uraian yang telah penulis paparkan diatas, terutama permasalahan yang dihadapi Pemerintah Pekanbaru, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut : **“Diduga bahwa Perda No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial dapat mengatasi penanganan gelandangan di Kota Pekanbaru”**

## **II. I. Variabel Penelitian**

Adapun variabel penelitian dalam penelitian ini adalah tahapan penanganan gelandangna di Kota Pekanbaru :

- a. Penertiban
- b. Pembinaan



## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **III. A. Lokasi Penelitian**

Dalam rangka penulisan skripsi ini penulis mengambil lokasi penelitian di Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dan wawancara langsung kepada gelandangan yang ada di jalanan.

#### **III. B. Sumber dan Jenis Data**

Untuk membantu penulis dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis data sebagai berikut :

##### **1. Data Primer**

Data primer adalah data pokok yang diperoleh langsung dari lapangan atau dari masyarakat (**Soemitro, 2000 : 10**) Untuk mendapatkan data primer tersebut, penulis menggunakan cara, yaitu dengan :

- a. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung dengan yang diwawancarai (**Soemitro, 2000 : 57**).
- b. Observasi atau yang disebut pula pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap (**Arikunto, 2002 :133**)

##### **2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh dari bahan-bahan pustakaan (**Soemitro, 2000 : 10**). Data sekunder dalam penelitian ini peroleh dengan cara :

a. **Kepustakaan**

Kepustakaan yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara menggunakan dan mempelajari literatur buku-buku kepustakaan yang ada untuk mencari konsepsi - konsepsi, teori - teori yang berhubungan erat dengan permasalahan (**Soemitro, 2000 : 98**)

b. **Dokumentasi**

Dokumentasi yaitu metode yang digunakan untuk mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, legger, agenda dan lain-sebagainya (**Arikunto, 2002 : 236**)

### **III. C. Teknik Pengumpulan Data**

Data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan berbagai cara yang disesuaikan dengan informasi yang diinginkan, antara lain dilakukan dengan :

1. Wawancara adalah percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu. Wawancara itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (**Moleong, 2002 : 135**)

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara sederhana dengan gelandangan yang berkeliaran di jalanan untuk mengenai asal mereka, sebab-sebab mereka menggelandang, serta keadaan keluarganya. Wawancara juga dilakukan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.

2. Observasi atau yang disebut pula pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap. (**Arikunto, 2002 :133**)

Observasi dilakukan melalui Pengamatan dan pencatatan sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Pengamatan dalam penelitian ini dilakukan terhadap kehidupan sosial gelandangan. Pengamatan ini dilakukan untuk mengetahui apakah Perda No 12 tentang Ketertiban Sosial yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru benar-benar dapat mengatasi penertiban dan pembinaan gelandangan.

### **III. D. Populasi dan Sampel**

Populasi merupakan jumlah keseluruhan obyek yang akan diteliti. Menurut **Sugiyono (2004 : 54)** populasi adalah "jumlah dari keseluruhan obyek (satuan- satuan atau individu-individu) yang karakteristiknya hendak diduga". Populasi didefinisikan oleh **Sugiyono (2004 : 55)** sebagai wilayah generalisasi dan karakteristik tertentu yang diterapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya

Pada penelitian ini cara menentukan besaran sampel adalah seperti yang dirumuskan oleh **Slovin** (Steph Ellen, *eHow Blog*, 2010) sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{(1 + Ne^2)}$$

$n$  = Number of samples (jumlah sampel)

$N$  = Total population (jumlah seluruh anggota populasi)

$e$  = Error tolerance (toleransi terjadinya galat; taraf signifikansi)

$$\begin{aligned}
 n &= \frac{N}{(1 + Ne^2)} \\
 &= \frac{662}{(1 + 662 \times 0,10 \times 0,10)} \\
 &= \frac{662}{7,62} = 86,876
 \end{aligned}$$

Jadi jumlah sampel yang diambil dalam penelitian ini sebanyak 87 orang responden (gelandangan)

### III. E. Analisis Data

Setelah data terkumpul dari hasil pengamatan data, maka diadakan suatu analisis data untuk mengolah data yang ada. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. (Moleong. 2000: 103)

Menurut Milles dalam Rachman (1999:120), tahapan analisis data adalah sebagai berikut :

#### 1. Reduksi data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan pemerhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan, transformasi data kasar yang

diperoleh dari catatan lapangan. Cara mereduksinya dengan meringkas, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, dan menulis memo.

## 2. Penyajian data

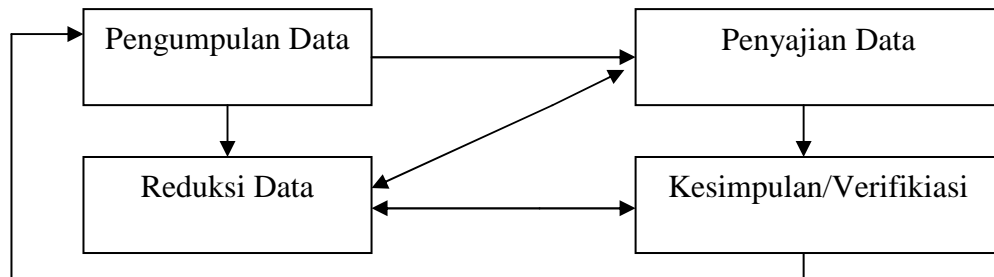
Penyajian data dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah diraih, misalnya dituangkan dalam berbagai jenis matriks, grafik, jaringan dan, bagan. Penyajian data dilakukan dengan menyusun sekumpulan informasi yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan

## 3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Penarikan kesimpulan adalah kegiatan mencari arti, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi, yang mungkin alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan juga diverifikasi, yaitu pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran penganalisis selama penyimpulan, tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan, tukar pikiran diantar teman sejawat, atau meminta respon atau komentar kepada responden yang telah dijangkau datanya untuk membaca kesimpulan yang telah disimpulkan peneliti, kekokohannya, dan kecocokannya. Tahapan analisis data kualitatif diatas dapat dilihat dalam gambar

Berikut :

### Tahapan Analisis Data Kualitatif



**Sumber : Milles dan Hubberman dalam Rachman (1999:120)**

Keempat komponen itu saling mempengaruhi dan mempunyai keterkaitan. Pertama-tama peneliti melakukan penelitian di lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data yang dikumpulkan banyak maka diadakan reduksi data. Setelah direduksi kemudian disajikan data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tahapan tersebut selesai dilakukan, maka diambil suatu kesimpulan atau verifikasi.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **IV.A. Gambaran Umum Kota Pekanbaru dan penyebab munculnya gelandangan di Kota Pekanbaru**

Kota Pekanbaru adalah salah satu kota besar di Indonesia pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang. Pekanbaru juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong para urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di kota ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan atau pengemis.

Gelandangan di kota pekanbaru sering di jumpai di berbagai persimpangan jalan, lampu-lampu merah, dan jembatan penyebrangan.

Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan adalah Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. Menurut **Noer Effendi**, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

a. Faktor eksternal, antara lain :

1. Gagal dalam mendapatkan pekerjaan
2. Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang
3. Pengaruh orang lain.

b. Faktor internal, antara lain:

1. Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
  2. Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri Kurang siap untuk hidup di kota besar
  3. Sakit jiwa, cacat tubuh (**Noer Effendi, 2004 : 114**)
- Selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang

mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

1. Tingginya tingkat kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak
2. Rendahnya tingkat pendidikan. Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Kurangnya keterampilan kerja. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
4. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

- a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta
- b. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
- c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau



norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian. (Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Depsos RI, 2005 : 7-8)

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan (kota-kota besar). Salah satu faktor yang dominan mempengaruhi perkembangan masalah ini adalah kemiskinan. Masalah kemiskinan di Indonesia berdampak negatif terhadap meningkatnya arus urbanisasi dari daerah pedesaan ke kota-kota besar, sehingga terjadi kepadatan penduduk dan daerah-daerah kumuh yang menjadi pemukiman para urban tersebut. Sulit dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan menyebabkan mereka banyak yang mencari nafkah untuk mempertahankan hidup dengan terpaksa menjadi gelandangan atau pengemis.

#### **IV. B. Sejarah Singkat Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru**

Dinas Sosial dan Pemakaman yang dulunya merupakan instansi vertical yang di sebut dengan pegawai pusat, yang diperbantukan didaerah. Dimana sejarah instansi ini terbentuk pada tahun 1974, pada waktu itu “Belanda masih ingin kembali menjajah Negara Republik Indonesia” terjadilah peperangan antara Belanda dengan TNI, banyak nya rakyat yang mengungsi dan terjadinya kekacauan disana-sini. Untuk membantu angkatan bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dalam rangka evakuasi korban baik TNI maupun masyarakat akibat peperangan. Manfa’aktifitas dari penyelamatan para korban sangat dirasakan

sekali oleh masyarakat, oleh karena itu pemerintah menganggap sangat perlu membentuk lembaga resmi atau institusi yang menangani masalah-masalah sosial di Negara Republik Indonesia, sehingga pada waktu itu dibentuklah suatu lembaga yang disebut Inspeksi Sosial mulai dari pusat sampai ke daerah. Pada tahun 1950 Inspeksi Sosial di tukar dengan Jawatan Sosial yang tugas pokok nya disesuaikan dengan UUD 1945 pasal 34, yaitu fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara.

Pada tahun 1974 Jawatan Sosial diganti dengan Departemen Sosial RI, untuk tingkat pusat dan tingkat propinsi disebut dengan Kantor Wilayah Departemen Sosial dan tingkat kabupaten/kota dengan kantor Departemen Sosial Kabupaten Kota.

Pada tahun 1998, yaitu pada masa Reformasi dengan Presiden adalah BJ. Habibie Departemen Sosial masih tetap. Dan pada tahun 1999, pada masa Presiden KH. Abdul Rahman Wahid, Departemen Sosial dibubarkan dan diganti dengan nama yaitu “Badan Kesejahteraan Sosial Nasional” (BKSNN). Dan pada tahun 2000 diganti lagi namanya dengan Departemen Sosial dan Kesehatan RI

Pada tahun 2001 sejak Presiden Megawati Soekarno Putri, Departemen Sosial RI hidup kembali, dan untuk Kota Pekanbaru sesuai dengan Peraturan Daerah No. 7 tahun 2001 tentang Stuktur Organisasi dan Tata Kerja dinas dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru maka terbentuklah Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.

#### **IV. C. Tugas pokok dan Fungsi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru**

1. Merumuskan pengelolaan, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan
2. Membina dan merumuskan kebijaksanaan rencana dan program dibidang sosial dan pemakaman
3. Membina dan merumuskan pembinaan dan pengendalian dibidang penyuluhan sosial serta pengendalian bantuan sosial
4. Membina dan merumuskan bimbingan pelayanan dan pengendalian kesejahteraan anak, keluarga dan masyarakat, lanjut usia dan jompo, panti sosial serta bimbingan keluarga muslim
5. Membina dan merumuskan kegiatan pembinaan dibidang rehabilitasi sosial bagi penyandang cacat, anak bermasalah, tuna sosial dan daerah kumuh

#### **IV. D. Uraian tugas bagian, Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru**

Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman mempunyai rincian tugas:

- a. merumuskan kebijakan teknis dalam bidang sosial dan pemakaman
- b. menyelenggarakan urusan pemerintah dan pelayanan umum dibidang sosial dan pemakaman
- c. membina dan melaksanakan urusan bidang sosial dan pemakaman
- d. melakukan pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang sosial dan pemakaman
- e. membina Unit Pelaksana Teknis Dinas dalam lingkup tugasnya
- f. meyenggarakan urusan penatausahaan dinas

- g. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretaris mempunyai rincian tugas:

- a. penysunan program kerja dinas
- b. penyelenggaraan pelayanan administrasi, keuangan, kepegawaian, tata persuratan, perlengkapan, umum dan rumah tangga
- c. pelaksanaan koordinasi pelayanan administrasi dinas
- d. pengkoordinasian rapat dinas dan keprotokolan
- e. pengkoordinasian laporan tahunan
- f. pengkoordinasian kebersihan, keindahan dan ketertiban kantor
- g. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Sub Bagian Kepegawaian, Umum dan Perlengkapan mempunyai rincian tugas :

- a. perencanaan program kerja Sub Bagian Kepegawaia, Umum dan Perlengkapan
- b. penyelenggaraan pelayanan administrasi Sub Bagian Kepegawaian, Umum dan Perlengkapan
- c. pengevaluasian tugas administrasi Sub Bagian Kepegawaian, Umum dan Perlengkapan
- d. pelaporan pelaksanaan tugas Sub Bagian Kepegawaian, Umum dan Perlengkapan;
- e. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Sub Bagian Keuangan mempunyai rincian tugas :

- a. perencanaan program kerja Sub Bagian Keuangan Dinas
- b. pelaksanaan verifikasi
- c. penyiapan surat perintah membayar
- d. pelaksanaan akuntansi dinas
- e. pembagian tugas kepada bawahan
- f. pemberian petunjuk kepada bawahan
- g. pemeriksaan pekerjaan bawahan
- h. pembuatan konsep pedoman dan petunjuk teknis
- i. pengevaluasian tugas
- j. pelaporan pelaksanaan tugas
- k. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan.

Sub Bagian Penyusunan Program mempunyai rincian tugas :

- a. penyusunan program kerja
- b. pengumpulan data dan informasi
- c. pengendalian dan pelaporan
- d. pengumpulan petunjuk teknis
- e. perumusan rencana kerja
- f. penyusunan tindak lanjut laporan pelayanan.

Bidang Pelayanan dan Pemberdayaan Sosial mempunyai rincian tugas :

- a. penyusunan program kerja

- b. pembinaan dan perumusan bimbingan teknis dan pengendalian program pelayanan sosial dan pemberdayaan sosial
- c. pengkoordinasian inventarisasi data penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)
- d. pengumpulan bahan kegiatan penyuluhan
- e. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Bidang Pelayanan dan Pemberdayaan Sosial terdiri dari:

- a. Seksi kesejahteraan anak, keluarga dan lanjut usia
- b. Seksi Pemberdayaan Keluarga Miskin
- c. Seksi Lembaga Sosial dan Penyuluhan Sosial.

Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai rincian tugas :

- a. penyusunan program kerja
- b. pembinaan lanjut, pelayanan sosial
- c. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Bidang Rehabilitasi Sosial terdiri dari :

- a. Seksi Rehabilitasi Anak Nakal, Eks Korban Napza dan Eks Hukum
- b. Seksi Rehabilitasi dan Pemberdayaan Penyandang Cacat
- c. Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial.

Bidang Bantuan Sosial mempunyai rincian tugas :

- a. penyusunan rencana dan program bantuan sosial, advokasi sosial dan perlindungan sosial
- b. pembinaan, pemberian bantuan dan perlindungan sosial

- c. pemberian penghargaan, bantuan dan perlindungan sosial kepada keluarga pahlawan dan perintis kemerdekaan
- d. pengendalian, pengawasan, dan pengumpulan dana bantuan sosial
- e. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Bidang bantuan sosial terdiri dari:

- a. Seksi Bantuan Sosial dan Korban Bencana
- b. Seksi Hak Asasi Manusia, Pahlawan dan Perintis Kemerdekaan
- c. Seksi pengendalian, pengawasan dan pengumpulan dana sosial

Bidang Pemakaman mempunyai rincian tugas :

- a. penyelenggaraan pendaftaran dan perit;ataiari periyyunaari perfiakariiaci
- b. pengkoordinasian, pembinaan dan perumusan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan penggunaan pemakaman
- c. pemeliharaan dan penertiban taman pemakaman;
- d. pengadaan lahan pemakaman, penataan pemakaman dan pembuatan peta lokasi pemakaman serta peta penggunaan tanah pemakaman,
- e. pelaksanaan tugas-tugas lain.

Bidang Pemakaman terdiri dari :

- a. Pengawasan dan Seksi Registrasi, Penyiapan Lahan dan Perlengkapan
- b. Seksi Pemeliharaan dan Pemanfaatan Pemakaman
- c. Seksi Pengendalian Pemakaman.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **V. A. Identitas Responden**

Untuk melanjutkan pembahasan mengenai tahapan penertiban dan pembinaan terhadap gelandangan di Kota Pekanbaru terlebih dahulu penulis tetapkan beberapa identitas responden dari data yang diperoleh dari hasil wawancara tersebut, di bawah ini disajikan data dalam tabel distribusi yang akan dijelaskan satu persatu.

Identitas yang ditentukan untuk memberikan gambaran tentang signifikan antara data responden dengan analisis yang dilakukan untuk menjawab tujuan penelitian yang dikaji.

Beberapa identitas Responden yaitu:

#### **2. Jenjang Pendidikan**

Sepanjang sejarah perkembangan dunia yang bersifat dinamis ini, faktor pendidikan menjadi kemutlakan yang harus diperhatikan dengan seksama oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa mengenal usia. Artinya tuntutan akan pendidikan terus mengitari siklus kehidupan manusia, bahkan pendidikan senantiasa menempati posisi teratas dalam kriteria pencapaian suatu kualitas dan produktivitas yang baik.

Pendidikan merupakan segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia, baik jasmani maupun naluri yang berlangsung seumur hidup, baik dijalur formal maupun informal dalam



mengembangkan pembangunan sumber daya manusia.

**Tabel V.1 Rekapitulasi Jawaban Responden Tentang Pendidikan**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Keterangan
1	Perguruan Tinggi	2	Stres setelah tamat kuliah tidak dapat lapangan pekerjaan
2	Tamatan SMA	7	Tidak mempunyai biaya untuk melanjutkan kuliah
3	Tamatan SMP	16	Tidak mempunyai biaya untuk melanjutkan sekolah
4	Tamatan SD	23	Tidak mempunyai biaya untuk melanjutkan sekolah
5	Putus Sekolah	39	Tidak mempunyai biaya untuk membayar uang sekolah
Jumlah		87	

*Sumber: Hasil Penelitian Lapangan: Tahun 2010*

Tabel V.1 di atas memperlihatkan tingkat pendidikan responden penelitian, yakni terdapat 2 responden yang tamatan perguruan tinggi, 7 responden yang pendidikan SLTA, tamat SMP 16 responden, tamat SD 23 responden, dan 39 responden putus sekolah.

### 3. Umur

Identifikasi responden penelitian dapat ditinjau dari tingkat umur yang dimiliki karena konsepsi umur merupakan faktor yang turut mempengaruhi cara berfikir dan bertindak seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya

sehari-hari berdasarkan kematangan dan pengalaman yang telah di jalani selama ini.

**Tabel. V.2 Rekapitulasi Jumlah Gelandangan di Kota Pekanbaru Berdasarkan Umur**

No	Umur	Jenis kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1	0-5	3	2	5
2	6-15	5	4	9
3	16-25	6	4	10
4	26-35	16	12	28
5	36-45	7	15	22
6	46-55	8	5	13
Jumlah				87

*Sumber : Hasil Penelitian Lapangan: Tahun 2010*

Tabel V.2 di atas memperlihatkan kelompok umur responden penelitian, yakni terdapat 5 responden yang berumur 0-5 tahun, 9 responden yang berumur 6-15 tahun, 10 responden berumur 16-25 tahun, 28 responden berumur 26-35 tahun, 22 responden berumur 36-45 tahun, dan 13 responden berumur 46-55 tahun.

**Tabel V.3 Rekapitulasi Jumlah Gelandangan di Kota Pekanbaru Berdasarkan Daerah Asal**

No	Daerah Asal	Jenis kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1	Sumatera Barat	3	2	5
2	Pekanbaru	5	4	9
3	Aceh	6	4	10
4	Sumatera Utara	16	12	28
5	Pekanbaru	7	15	22
6	Palembang	8	5	13
Jumlah				87

*Sumber : Hasil Penelitian Lapangan: Tahun 2010*

Tabel V.3 di atas memperlihatkan Gelandangan di Kota Pekanbaru yakni terdapat 5 orang berasal dari Sumatera Barat, 9 orang berasal dari Pekanbaru, 10 orang berasal dari Aceh, 28 orang berasal dari Sumatera Utara, 22 orang berasal dari Pekanbaru, dan 13 orang berasal dari Palembang.

**Tabel V.4 Rekapitulasi Gelandangan di Kota Pekanbaru Berdasarkan Penghasilan**

No	Penghasilan/hari	Penghasilan/bulan
1	Rp 25000	Rp 750000
2	Rp 20000	Rp 600000
3	Rp 10000	Rp 300000
4	Rp 10000	Rp 300000
5	Rp 15000	Rp 450000
6	Rp 20000	Rp 600000

*Sumber : Hasil Penelitian Lapangan: Tahun 2010*

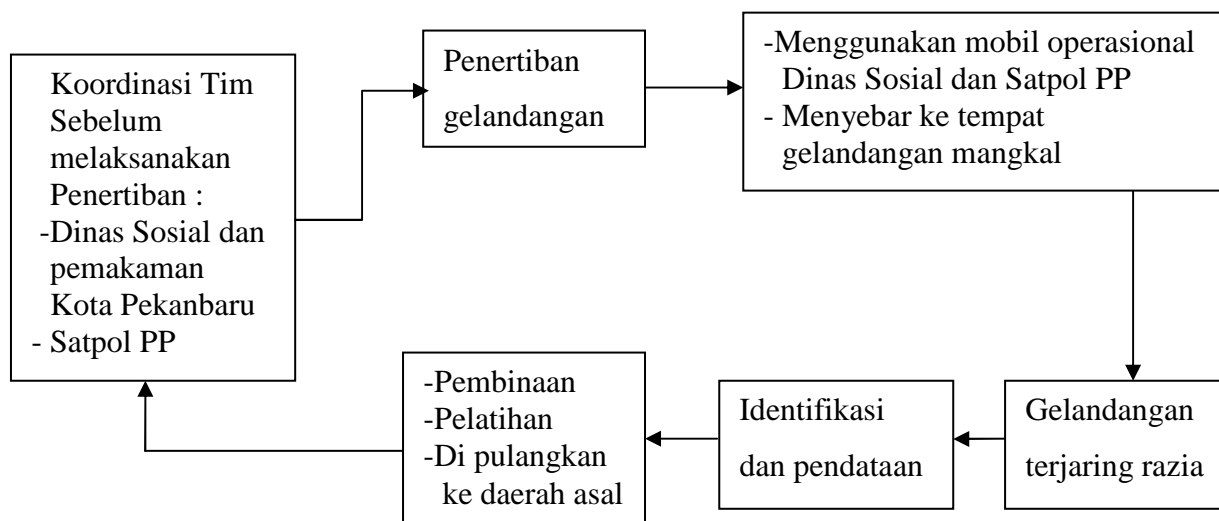
Tabel V.4 di atas memperlihatkan gelandangan di Kota Pekanbaru yakni penghasilan setiap hari nya mulai dari Rp10.000 sampai dengan Rp25.000. Dengan demikian penghasilan gelandangan setiap bulan nya mulai dari Rp 300.000 hingsampai dengan Rp 750.000. Sejumlah gelandangan mengakui, aktivitas gepeng yang dilakoninya merupakan pilihan terakhir karena tidak bisa mendapatkan pekerjaan yang layak untuk memenuhi kebutuhan kehidupan sehingga para gelandangan tetap bertahan di jalanan.

#### **V. B. Tahapan penertiban gelandangan di Kota Pekanbaru**

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di

Indonesia, terutama di Pekanbaru kemudian mendorong Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengeluarkan Perda no 12 tentang Ketertiban Sosial.

Peraturan Daerah yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru itu merupakan kebijakan publik, karena kebijakan publik (*public policy*) berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat, berikut adalah Mekanisme penertiban gelandangan



**Gambar V. 1 Mekanisme penertiban gelandangan**

Maraknya gelandangan di suatu wilayah menimbulkan ketidakteraturan sosial yang ditandai dengan ketidaktertiban serta mengurangi ketidaknyamanan masyarakat disekitarnya. Peraturan Daerah yang di keluarkan harus bisa di implementasikan dan diharapkan dapat mengurangi peningkatan jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru.

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai tahapan penrtibaan gelandangan berikut adalah wawancara yang penulis lakukan pada bagian Rehabilitasi Sosial yang ada di Dinas Sosial dan pemakaman Kota Pekanbaru. Mekanisme

penertiban gelandangan dengan cara razia di tempat-tempat gelandangan biasanya mangkal

Penertiban atau razia gelandangan di lakukan karena kelompok gelandangan menimbulkan suasana tidak aman secara fisik, psikis, maupun sosial. Secara fisik, ketidakamanan yang ditimbulkan terhadap gelandangan dapat berupa perilaku kekerasan yang dialami oleh masyarakat sehingga kerugian materi lebih menonjol. Ketidakamanan psikis, merupakan kondisi yang menimbulkan seseorang atau kelompok masyarakat mengalami rasa takut ketika berhadapan secara langsung di jalan dengan gelandangan. selain itu di jelaskan dalam Perda No 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. (wawancara dengan Ishak, Kasubdin Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 11.00 WIB).

Dalam melakukan razia terhadap gelandangan tidak adanya tim khusus yang di bentuk oleh Dinas Sosisal dan Pemakaman Kota Pekanbaru, Razia terhadap gelandangan di lakukan oleh salpol PP, dan Pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 11.20 WIB).

Razia terhadap gelandangan di lakukan oleh salpol PP, dan pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman, mengenai tahapan pelaksanaan nya, di tempat para gelandangan biasanya mangkal dan razia dilakukan setiap hari (wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 13.10 WIB).

Gelandangan yang terjaring razia langsung dilakukan identifikasi dan pendataan, kemudian di seleksi Oleh Dinas Sosial dan Pemakaman untuk mendapatkan Pembinaan dan pelatihan Lalu di arahkan ke Loka Bina Karya, biasanya mereka yang terjaring razia adalah muka-muka lama yang pernah terjaring sebelum nya. Bagi gelandangan yang berasal dari Luar Pekanbaru akan di kembalikan ke daerah asal nya. wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, , 21 Febpruari 2010, 13.40 WIB).

Hambatan-hambatan yang sering yang di hadapi dalam melakukan razia terhadap gelandangan, para gelandangan sudah tahu terlebih dahulu, ketika mobil satpol PP datang para gelandangan lari duluan, setelah mobil kami pergi mereka datang lagi, wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 14.00 WIB).

Untuk menanggulangi maraknya gelandangan yang masih banyak berkeliaran di persimpangan jalan, lampu merah, jembatan penyebrangan, untuk kedepan nya Dinas Sosial dan Pemakaman akan membuat pos di mana mereka sering mangkal wawancara dengan Ishak, Kasbdin Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 14.30 WIB).

Dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru telah membuat dan mengeluarkan Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial, untuk menangani gelandangan yang salah satunya melakukan razia terhadap pengemis gelandangan dan orang terlantar.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dan pengamatan langsung yang dilakukan penulis sejauh ini tidak di temukan gelandangan yang terorganisir.

**Tabel. V.5 Hambatan Penertiban Gelandangan di Kota Pekanbaru**

No	Hambatan	Keterangan
1	Ketika datang mobil Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru datang untuk menertibkan para gelandangan	Gelandangan lari ketika melihat mobil Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru
2	Gelandangan berulang kali terjaring razia	Di lakukan pendataan dan pelatihan, namun kembali berkeliaran di jalanan

Berkaitan dengan hasil penelitian tersebut maka teori yang mendukung implementasi Perda No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dalam menangani gelandangan adalah termasuk dalam sifat kebijakan yang di kemukakan oleh Budi Winarno. Budi Winarno merinci sifat kebijakan menjadi lima kategori yaitu tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*) (Budi Winarno, 2002 : 19).

Berkaitan dengan sifat kebijakan tersebut maka kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan termasuk dalam keputusan kebijakan (*policy decisions*). Keputusan kebijakan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam

kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap Undang-Undang (**Budi Winarno, 2002:19**).

. Kata “razia” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti penggrebekkan, terutama terhadap penjahat atau orang-orang yang dianggap berbahaya bagi keamanan (Poerwadarminta, :807). Pengertian razia tersebut bila dihubungkan dengan razia yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan dapat berarti razia merupakan gerakan terencana terhadap suatu obyek kegiatan yang dianggap tidak biasa berlaku di masyarakat. Kegiatan itu berlangsung sebagai akibat adanya penyimpangan dalam kehidupan di masyarakat, di mana masyarakat tidak mau menerima dan juga tak dapat meniadakannya.

Razia terhadap gelandangan menitik beratkan pada kondisi yang menyebabkan lingkungan di mana seseorang atau kelompok gelandangan menimbulkan suasana tidak aman secara fisik, psikis, maupun sosial. Secara fisik, ketidakamanan yang ditimbulkan terhadap gelandangan dapat berupa perilaku kekerasan yang dialami oleh masyarakat sehingga kerugian materi lebih menonjol. Ketidakamanan psikis, merupakan kondisi yang menimbulkan seseorang atau kelompok masyarakat mengalami rasa takut ketika berhadapan secara langsung di jalan dengan gelandangan.

Hal itu disebabkan karena penampilan keseharian mereka yang cenderung aneh. Sedangkan ketidakamanan sosial, merupakan kondisi yang tercipta di



lapangan, di mana sebenarnya secara tidak sengaja telah terjadi perbedaan status sosial yang menggambarkan kondisi ketidakadilan. Iklim demikian akan memudahkan terciptanya konflik sosial diantara lapisan yang ditimbulkan. Konflik sosial yang berkepanjangan menciptakan tindakan kekerasan sebagai akibat tingkat konflik cenderung meningkat secara kuantitas maupun kualitas tanpa penyelesaian akhir.

Razia yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan tersebut bertujuan menciptakan keteraturan, keindahan, dan ketertiban secara umum. Razia juga bertujuan untuk memutus mata rantai kehidupan gelandangan agar kembali normal di tengah masyarakat. Akibat yang diharapkan, perilaku secara wajar dimiliki gelandangan sehingga tidak menggelandang lagi. Keberhasilan memutus mata rantai ini tentu saja dapat meningkatkan peran gelandangan di tengah masyarakat secara umum. Akibat yang ditimbulkan, perilaku produktif akan ditunjukkan gelandangan dibandingkan waktu sebelumnya. Perilaku produktif tersebut dapat dilihat pada tataran yang dimunculkan pada perubahan yang diharapkan, antara lain; Pertama, tidak hidup menggelandang lagi. Kembalinya gelandangan di kehidupan normal di tengah masyarakat memerlukan proses didik yang perlu dipaksakan.

Berdasarkan paparan diatas, maka razia yang dilakukan terhadap gelandangan bertujuan, antara lain untuk :

1. Meningkatkan harkat gelandangan yang tercapai melalui hidup layak dan normal yang telah ditunjukkan dalam kesehariannya.

2. Membebaskan lingkungan dari gangguan sosial yang menyebabkan kenyamanan hidup masyarakat terjamin tanpa gangguan yang berarti.

Dengan demikian razia bermanfaat bagi segala pihak yang bersangkutan dan terciptanya kondisi normal di tengah kehidupan masyarakat.

#### **V. C. Tahapan Pembinaan Gelandangan Setelah Terkena Razia**

Tindak lanjut razia, di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/ atau panti swasta dan/ atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru. yang nantinya akan diberi bekal keterampilan sehingga akan timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari gelandangan kearah hidup normal. Memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya. Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menjadi gelandangan lagi. Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan koordinasi dengan panti khusus gelandangan merupakan usaha membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan terpenuhinya sasaran ini akan menciptakan kondisi kehidupan mereka yang lebih daripada sebelumnya. Mengembalikan harkat sebagai warga Negara dengan hak dan kewajiban yang sama. Keinginan untuk hidup normal di tengah masyarakat membawa dampak meningkatnya rasa percaya diri seseorang

dari hidup menggelandang ke tingkat yang lebih baik. Akibatnya, motivasi mereka untuk bekerja akan tumbuh searah dengan sasaran yang ingin dicapainya.

Berikut wawancara penulis dengan gelandangan mulai dari alasan-alasan kenapa sampai menjadi gelandangan dan setelah mereka terjaring razia, untuk mendapatkan pembinaan

Saya dari desa kesini ingin cari kerja, karena di desa tidak ada lapangan pekerjaan yang cocok untuk saya. Tapi setelah saya di kota ternyata lebih sulit dapat kerja, apalagi saya tidak punya modal keterampilan”. (wawancara dengan Santo, gelandangan, 22 Februari 2010, 10.00 WIB).

Dari wawancara diatas dapat di ketahui bahwa faktor utama yang menyebabkan seseorang menjadi gelandangan adalah kemiskinan dan faktor ekonomi. Hal ini merupakan alasan yang klasik bahwa alasan tersebut merupakan faktor yang utama yang diungkapkan responden dalam wawancara. Selain faktor kemiskinan ada faktor lain yang menyebabkan seseorang menjadi gelandangan

“Saya pernah kerja di sebuah Pabrik di Pekanbaru ini, tapi saya di PHK, padahal itu tempat satu-satunya saya dan keluarga cari uang untuk makan. sampai sekarang belum dapat kerja lagi, semenjak di PHK saya hidup menggelandang di jalanan”. (wawancara dengan Dewi, gelandangan, 22 Februari 2010, 10.20 WIB).

Saya dulu tertangkap oleh Salpol PP di jalan, terus langsung dibawa ke Dinas Sosial dan Pemakaman lalu di data oleh Pegawai Dinas Sosial, dan di beri pengarahan lalu setelah itu saya di bawa ke Loka Bina Karya di sinilah saya mendapat, pembinaan, serta keterampilan” (wawancara dengan Yuni, gelandangan, 22 Februari 2010, 10.40 WIB).

Selama saya menjadi gelandangan di jalanan dan terjaring razia oleh Satpol PP saya belum pernah di diproses secara hukum, tapi saya dibawa ke Dinas Sosial dan Pemakaman di data oleh Pegawai Dinas Sosial setelah itu saya di bawa ke Loka Bina Karya disana saya di berikan penyuluhan dan pelatihan (wawancara dengan yandi, gelandangan, 22 Februari 2010, 11.00 WIB).

Setelah saya tertangkap razia oleh Salpol PP lalu di bawa ke Dinas Sosial untuk di data setelah itu saya dibawa ke Loka Bina Karya di sinilah saya mendapatkan pembinaan dan pelatihan (wawancara dengan Tono, gelandangan, 22 Februari 2010, 11.20 WIB).

Saya tidak tahu kalau ada peraturan dari pemerintah, bahwasanya tidak boleh menggelandang di jalanan, yang saya tahu hanya kalau ada satpol pp merazia saya, dan teman-teman saya ketika saya berada di jalanan (wawancara dengan Iwan, gelandangan, 22 Februari 2010, 11.40 WIB)

Dari wawancara tersebut di atas di ketahui bahwa gelandangan yang terjaring razia oleh Satpol PP, di lakukan pendataan oleh Dinas Sosial dan Pemakaman, lalu setelah itu di arahkan untuk di tampung sementara di Loka Bina Karya untuk mendapatkan pembinaan dan juga pelatihan. Setelah mereka mendapatkan pelatihan dan di anggap sudah normal kembali, maka gelandangan itu di kembalikan ke keluarga nya, dan bagi gelandangan yang berasal dari luar Kota Pekanbaru maka mereka akan di kembalikan ke daerah asal nya.

**Tabel. V.6 Penanggulangan, Pelayanan Rehabilitasi Gelandangan Di Kota Pekanbaru**

N o	Tahun	Terjaring	Dipulangkan Kedaerah asal	Jumlah/Jenis keterampilan	Sumber Dana	Keterangan
1	2005	135 orang	85 orang	50 orang/ olah pangan dan kerajinan	APBD	- ASAL: Sumatera Utara Sumatera Barat Aceh Palembang  Januari s/d Juli 2009 ada berulang kali terjaring
2	2006	168 orang	90 orang	78 orang/ sol sepatu	APBD	
3	2007	134 orang	112 orang	22 orang/ olah pangan dan kerajinan	APBN	
4	2008	119 orang	58 orang	61 orang/ olah pangan dan kerajinan	APBD	
5	2009	106 orang	40 orang	66 orang/ sol sepatu	APBD	

Terkait dengan Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, untuk menertibkan gelandangan agar tidak berkeliaran lagi di jalan-jalan dan dalam rangka mengurus mereka sesuai yang diamanatkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari hasil penelitian diatas maka kerjasama Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dengan Pemerintah Kota Pekanbaru merupakan penanggulangan gelandangan yang dilakukan melalui usaha represif dan usaha rehabilitatif. Hal ini seperti tercantum dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

### 1. Usaha represif

adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemisan serta mencegah meluasnya di masyarakat.

Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan /atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan.

Usaha represif ini dilakukan dengan cara :

- 1). Razia
- 2). Penampungan sementara untuk diseleksi

Setelah gelandangan tersebut dirazia dan diseleksi, maka tindakan selanjutnya adalah :

- a) Dilepaskan dengan syarat
- b) Dimasukkan dalam panti sosial
- c) Dikembalikan kepada keluarganya
- d) Diserahkan ke Pengadilan
- e) Diberikan pelayanan kesehatan

### 3) Pelimpahan ke Pengadilan

### 2. Usaha rehabilitatif

adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke

tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara RI.

Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Panti Sosial.

### 3. Larangan memberi uang kepada gelandangan

Mendukung upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis, maka dikeluarkanlah suatu kebijakan yaitu tentang larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis.

Kita sudah menghimbau kepada masyarakat kota Pekanbaru agar jangan memberi uang kepada gelandangan ataupun pengemis, karena itu tidak mendidik, karena semakin diberi mereka akan menjadi senang mengemis, sehingga akan membuat mereka malas bekerja” (wawancara dengan Ishak, Kasubdin Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 21 Februari 2010, 15.00 WIB).

Adanya larangan memberi uang kepada gelandangan di jalan sepertinya belum bisa dilaksanakan oleh masyarakat kota Pekanbaru. Ada sebagian masyarakat Kota Pekanbaru yang belum bisa melaksanakan kebijakan tersebut”.

“Larangan memberikan uang kepada gelandangan sepertinya kurang mendapat dukungan dari sebagian masyarakat. Sebagian masyarakat peduli dan sebagian lagi agaknya tidak menanggapi larangan itu, karena sampai sekarang masih ada saja masyarakat yang memberi uang kepada gelandangan di jalan”. (wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 22 Februari 2010, 09.00 WIB).

Dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru yang melarang masyarakat memberi uang kepada gelandangan dijalan belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena sampai sekarang sebagian masyarakat masih ada yang memberikan pada gelandangan dijalan. Adanya pernyataan kebijakan yang melarang masyarakat untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan dilatarbelakangi karena adanya anggapan dari pihak Pemerintah Kota Pekanbaru, bahwa memberi mereka uang akan sangat tidak mendidik. Dan berdasarkan pengamatan dijalan, penulis juga melihat bahwa masyarakat masih saja banyak yang memberi uang kepada gelandangan dijalan. Dengan alasan mungkin mereka merasa kasihan dengan gelandangan yang sedang meminta-minta di jalan. Dalam penelitian terungkap bahwa tidak semua kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan belum dapat diimplementasikan, baik oleh Pemerintah Kota Pekanbaru maupun oleh masyarakat. Ada kebijakan yang dapat dilaksanakan dan adapula kebijakan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan.

Berkaitan hasil penelitian tersebut, bahwa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan termasuk dalam sifat kebijakan, seperti



yang di kemukakan oleh Budi Winarno, adalah pernyataan kebijakan (*policy statements*). Pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu (**Budi Winarno, 2002 : 19**).

Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru telah mengeluarkan pernyataan kebijakan tentang gelandangan yaitu tentang larangan memberi uang kepada gelandangan. Munculnya kebijakan yang melarang masyarakat untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan dilatarbelakangi karena adanya anggapan dari pihak Pemkot, bahwa memberi mereka uang akan sangat tidak mendidik. Meskipun sudah ada himbauan demikian nyatanya masyarakat masih saja memberikan uang kepada mereka di jalan. Kebijakan ini juga menuai protes dari gelandangan. Kebijakan ini seakan-akan menjadi halangan bagi mereka dalam mencari nafkah, karena pendapatan mereka akan menurun dan kalau sudah demikian dari mana mereka harus mencari nafkah. Karena mereka tidak hanya seorang diri menggelandang akan tetapi satu keluarga ikut menggelandang, misalnya seorang ibu yang sembari menggendong anaknya meminta-minta di jalan, atau bisa juga anaknya juga disuruh meminta-minta.

Kebijakan ini seolah-olah merupakan sebuah arogansi dari pemegang kekuasaan yang bisa mengeluarkan *statement* larangan-larangan tertentu dan dirasa merugikan salah satu pihak yaitu gelandangan. Karena itulah saya berpendapat bahwa kebijakan ini belum dapat diimplementasikan sesuai dengan harapan. Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa beberapa sifat dan isi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan dapat dilihat pada tabel

**Tabel V. 7 Sifat dan Isi Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru Dalam Menangani Gelandangan**

No		Sifat Kebijakan	Isi Kebijakan	Tujuan
1.	Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial	Keputusan kebijakan ( <i>policy decisions</i> )	Penanggulangan Tuna Sosial Kota Pekanbaru	Mengurangi jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru Dengan melakukan razia terhadap gelandangan
2.	Larangan memberi uang kepada gelandangan di jalan.	Pernyataan kebijakan ( <i>policy statement</i> ).	Melarang masyarakat memberi uang kepada gelandangan di	Supaya masyarakat kota Pekanbaru peduli bahwa memberi uang kepada gelandangan

			jalan.	di jalan itu tidak mendidik.
--	--	--	--------	------------------------------

#### **V. D. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru Tentang Gelandangan**

##### **1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Suatu kebijakan dirumuskan dan dibuat bukan sekedar untuk dijadikan rencana, namun harus diimplementasikan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu **(Bambang Sunggono,1999:137)**. Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyaidampak (manfaat) positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan, ada faktor yang mendukung implementasi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tersebut. “Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, ada beberapa fapktor yang menjadi pendukungnya, yaitu kita mempunyai staf yang cukup memadai, fasilitas yang mendukung, dan dengan adanya Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban social itu menjadi dasar tujuan kita untuk menanggulangi tuna sosial di Kota Pekanbaru

Yang menjadi pendukung pelaksanaan kebijakan Pemkot tentang gelandangan adalah adanya struktur birokrasi yang jelas, dalam hal ini, Satpol PP; Pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam penertiban gelandangan di jalanan, seperti tercantum dalam Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial.

Dalam hal kebijakan yang kita buat yang melarang memberi uang kepada gelandangan di jalan, pernah kita lakukan dengan membuat pengumuman di surat kabar”. (wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 22 Februari 2010, 09.30 WIB).

. Berdasarkan hasil penelitian diatas, ada beberapa teori yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu Teori Implementasi Van Horn dan Van Meter, dan Teori Implementasi Edward III. Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu : Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasitersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

- a. Sumber-sumber yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.
- b. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku. dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.
- c. Struktur birokrasi, merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta. **(Budi Winarno, 2002 : 126-151).**

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

- 2) Sumber-sumber kebijakan, yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif
- 3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
- 4) Karakteristik badan-badan pelaksana. Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
- 5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan
- 6) Kecenderungan para pelaksana (*implementors*). Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. **(Budi Winarno, 2002:110).**

Berkaitan dengan hasil penelitian dan menurut dua Teori Implementasi Kebijakan diatas, dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan menggabungkan Teori Implementasi Kebijakan Edward III dan Teori Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn, yaitu :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan yang jelas dan khusus Tujuan dikeluarkannya kebijakan ini sudah jelas dan khusus yaitu untuk mengurangi bertambahnya jumlah tuna sosial di Kota Pekanbaru.

Kejelasan tujuan ini mendorong suksesnya implementasi kebijakan tentang Penanggulangan Tuna Sosial di Kota Pekanbaru

- 2) Komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan (Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru) dan Pemerintah Kota Pekanbaru. Dalam implementasi kebijakan, komunikasi sangatlah penting. Komunikasi diperlukan untuk membentuk persamaan tujuan dan kejelasan instruksi diantara para pelaksana kebijakan. Perintah perintah yang diberikan harus jelas dan konsisten, agar para pelaksana itu dapat bertindak dengan tepat sesuai dengan apa yang diinstruksikan.

**Tabel V. 8 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

No	Kebijakan	Faktor pendukung implementasi kebijakan
1	Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ukuran dan tujuan kebijakan yang jelas dan khusus</li> <li>• Komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan</li> </ul>
2	Larangan memberi uang kepada glandangan di jalan	Kormunikasi antar pelaksana kebijakan dan masyarakat

## **2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Adanya faktor pendukung tersebut diharapkan implementasi dari tujuan dikeluarkannya kebijakan ini dapat terwujud. Akan tetapi dalam pelaksanaannya

terdapat pula faktor penghambat implementasi kebijakan. Faktor penghambat implementasi kebijakan dapat berasal dari dalam Dinas Sosial dan Pemakaman sendiri dan dari dalam Pemerintah Kota Pekanbaru. Faktor penghambat yang berasal dari dalam Dinas Sosial dan Pemakaman seperti yang diungkapkan oleh seorang pegawai Dinas Sosial dan Pemakaman. “Selama ini kita telah berupaya untuk menanggulangi permasalahan sosial melalui pelayanan dan rehabilitasi sosial. Kita punya staf yang bersamasama melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan, walaupun masih terbatasnya tenaga yang terampil di bidangnya. Dan juga kerjasama kita dengan pemerintah Kota Pekanbaru, saya rasa kita sudah maksimal dalam pelaksanaanya”. (wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 22 Februari 2010, 10.30 WIB). “Kebijakan tentang larangan pemberian uang kepada gelandangan di jalan saya rasa belum bisa dilaksanakan secara menyeluruh. Masyarakat masih banyak yang memberi uang kepada mereka di jalan. Sepertinya masyarakat belum mengerti bahwa semakin sering gelandangan di jalan di beri uang semakin senang mereka menggelandang”. (wawancara dengan Ishak, Kasubdin Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 22 Februari 2010, 10.50 WIB).

Hambatan pengimplementasian kebijakan atau Perda No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. Dalam penanganan gelandangan yaitu kurangnya dukungan dari sebagian masyarakat Kota Pekanbaru untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan”. (wawancara dengan Ishak, Kasubdin Rehabilitasi



Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 22 Februari 2010, 11.15 WIB).

Kurang baik nya kerjasama antara Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dengan pihak Kepolisian hal ini menjadi faktor penghambat. Yang sering di jumpai pada saat penertiban atau razia gelandangan kebanyakan menemukan gelandangan yang berulang kali terkena razia, dan Perda No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial ini masih dalam tahap sosialisasi.

Dari hasil wawancara diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa faktor penghambat implementasi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan adalah karena kurangnya kesadaran masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan sehingga mereka malas untuk mencari uang secara layak. dan Perda No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial ini masih dalam tahap sosialisasi.

Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan, maka teori tentang faktor-faktor yang menjadi penghambat Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan, yaitu :

- a. Isi kebijakan. *Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.

*Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia

- b. Informasi. Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi
- c. Dukungan. Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut
- d. Pembagian potensi. Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (**Bambang Sunggono,1999 : 149-153**).

Berkaitan dengan teori diatas, maka factor yang menghambat implementasi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan yaitu :

Larangan memberi uang kepada gelandangan di jalan, dengan hasil penelitian dan pengamatan, dapat disimpulkan bahwa gagalnya implementasi kebijakan yang melarang masyarakat memberikan uang kepada gelandangan di jalan dikarenakan beberapa faktor, yaitu :

- a. Informasi, Berkaitan dengan hasil penelitian dan pengamatan, dan dikaitkan dengan teori diatas, kebijakan yang melarang masyarakat untuk memberikan uang kepada gelandangan di jalan belum dapat diimplementasikan oleh pelaksana kebijakan dikarenakan kurangnya komunikasi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat. Kurangnya komunikasi tersebut timbul karena informasi yang kurang jelas dari pemerintah. Hal ini menyebabkan perbedaan persepsi antara para pelaksana kebijakan (pemerintah) dan masyarakat. Ketidaksamaan persepsi inilah yang mengakibatkan gagalnya implementasi kebijakan tentang larangan memberi uang kepada gelandangan. Pemerintah beranggapan bahwa memberikan uang kepada gelandangan di jalan tidak mendidik. Dan berdasarkan pengamatan saya masyarakat masih saja memberikan uang kepada gelandangan di jalan. Alasannya mungkin mereka tidak peduli dengan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Pekanbaru itu, dan mungkin juga masyarakat merasa kasihan dengan gelandangan yang sering meminta-minta di jalan
- b. Dukungan. Berkaitan dengan hasil penelitian dan pengamatan, dan dikaitkan dengan teori diatas, kebijakan yang melarang masyarakat

untuk memberikan uang kepada gelandangan di jalan belum dapat diimplementasikan oleh pelaksana kebijakan dikarenakan kurangnya dukungan masyarakat. Dukungan masyarakat pada kebijakan ini masih kurang. Masyarakat masih saja memberikan uang kepada gelandangan di jalan. Kurangnya dukungan ini mengakibatkan pelaksanaan kebijakan tidak dapat maksimal.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan dapat dilihat pada tabel 9

**Tabel V. 9 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

No	Kebijakan	Faktor penghambat implementasi kebijakan
1.	Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban social	Terbatasnya pegawai dalam penertiban gelandangan
2.	Larangan memberi uang kepada gelandangan di jalan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang nya Kormunikasi antar pelaksana kebijakan dan</li> <li>• Kurang nya dukungan dari masyarkat masyarakat</li> </ul>
3.	Razia terhadap gelandangan gelandangan	Yang sering di jumpai pada saat penertiban atau razia gelandangan kebanyakan menemukan gelandangan yang berulang kali terkena razia

## **V. E. Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru Untuk Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Dengan adanya faktor penghambat yang telah diuraikan diatas, Pemerintah Kota Pekanbaru berupaya untuk mengatasi hambatan yang timbul dalam implementasi kebijakan. “Kita terus memaksimalkan Penanggulangan Tuna Sosial Kota Pekanbaru yang juga didukung oleh staf yang memadai, dan memperluas jangkauan penertiban dan pelayanan, agar PGOT (Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar) di Kota Pekanbaru dapat memperoleh pelayanan dan rehabilitasi sosial, sehingga hasilnya optimal.

Sedangkan dengan terbatasnya tenaga yang terampil di bidangnya, kita akan berusaha semaksimal mungkin untuk mengimplementasikan kebijakan, yaitu Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial (wawancara dengan Heryanti, SST, Kasi Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 23 Februari 2010, 10.30 WIB).

Kita sebisa mungkin memberi pengertian kepada masyarakat dengan meningkatkan komunikasi kepada mereka tentang larangan memberikan uang kepada gelandangan di jalan. Kita juga berupaya membantu negara untuk mengurus gelandangan sesuai yang tercantum dalam pasal 34 UUD 1945”. (wawancara dengan Ishak, Kasubdin Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 23 Februari 2010, 11.15 WIB).

Penulis juga melakukan pengamatan terhadap gelandangan yang berkeliaran di jalan, misalnya di jalan Sudirman di jembatan-jembatan penyebrangan, jalan Tuanku Tambusai, di lampu merah mal SKA, dan di tepi-tepi

sepanjang jalan lainnya. Dan ternyata masih ada juga orang yang memberi uang kepada gelandangan di jalan. Seakan-akan mereka tidak peduli kebijakan pemerintah Kota Pekanbaru yang melarang memberi uang kepada gelandangan di jalan. (Pengamatan oleh penulis, 25-26 Februari 2010, 10.00 WIB-14.00 WIB).

Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan dilakukan dengan berusaha semaksimal mungkin dalam implementasi kebijakan walaupun dengan keterbatasan staf yang kurang terampil serta meningkatkan komunikasi dengan masyarakat agar tidak senantiasa memberikan uang kepada gelandangan. Karena hal itu mendorong gelandangan tersebut menjadi malas bekerja dan mengharapkan sesuatu yang *instant* (cepat) untuk mendapatkan uang.

Berkaitan dengan hasil penelitian dan pengamatan, maka menurut teori yang diungkapkan oleh James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu. **(Bambang Sunggono, 1999: 144-145)**. Berkaitan dengan hasil penelitian dan pengamatan, kebijakan yang melarang masyarakat untuk memberikan uang kepada gelandangan di jalan, yang ternyata sampai sekarang masih saja ada masyarakat yang memberi uang kepada mereka, bagi pelanggarnya tidak dikenakan sanksi.

Karena itulah sebagian masyarakat Kota Pekanbaru tidak peduli dengan adanya kebijakan itu

2. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.

**(Bambang Sunggono, 1999 : 144-145).**

Berkaitan dengan hasil penelitian tentang kebijakan yang melarang masyarakat untuk memberikan uang kepada gelandangan di jalan, sebagian masyarakat ada yang mematuhi, dan sebagian lagi tidak peduli dengan kebijakan tersebut. Masyarakat yang masih saja memberi uang kepada mereka dikarenakan mereka merasa kasihan melihat gelandangan yang meminta-minta di jalan, mereka ingin beramal untuk membantu sesama manusia yang membutuhkan.

Berdasarkan dengan hasil penelitian, ada beberapa teori yang berkaitan dengan upaya mengatasi hambatan implementasi kebijakan. Menurut Bambang Sunggono, supaya kebijakan dapat berfungsi dengan baik maka unsur yang diperlukan yaitu :

- a. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya

- b. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. (**Bambang Sunggono, 1999 : 158**).

Berkaitan dengan hasil penelitian, pengamatan dan berdasarkan teori diatas, bahwa upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan yang timbul dalam implementasi kebijakan dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang masih terbatasnya tenaga yang terampil di bidangnya yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru berusaha semaksimal mungkin untuk membina kerjasama yang baik dengan sesama pegawai dalam mengimplementasikan kebijakan
- 2) Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang adanya kebijakan yang melarang masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan yaitu dengan meningkatkan komunikasi yang baik dengan masyarakat, supaya masyarakat mengerti bahwa memberi uang kepada gelandangan di jalan tidak mendidik. Tujuannya agar kebijakan yang telah dikeluarkan itu dapat diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan dan mendapat dukungan dari masyarakat.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

Mengakhiri penelitian ini dapat diajukan simpulan dan saran-saran yang diharapkan dapat memberi masukan bagi masyarakat dan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan.

#### **VI. A. Kesimpulan**

1. Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru untuk penertiban dan pembinaan yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No 12 Tentang Ketertiban Sosial dan implementasinya yaitu diwujudkan dalam :
  - a. Penertiban gelandangan dan pengemis, sesuai dengan Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, dilakukan dengan cara razia oleh Polisi Pamong Praja, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan bekerjasama dengan pihak Kepolisian
  - b. Tindak lanjut razia, di koordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non panti maupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/ atau panti swasta dan/ atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru
  - c. Larangan memberi uang kepada gelandangan di jalanan

2. Implementasi Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial untuk mengurangi jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru mempunyai faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan. Faktor pendukung implementasi kebijakan :

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan yang jelas dan khusus
- b. Komunikasi yang baik antar pelaksana kebijakan
- c. Sumber-sumber yang cukup tersedia, yaitu adanya staf yang cukup memadai
- d. Struktur birokrasi yang jelas.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan yaitu :

- a. Terbatasnya tenaga yang terampil di bidangnya
  - b. Kurangnya komunikasi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat
  - c. Kurangnya dukungan dari masyarakat.
3. Adanya faktor penghambat implementasi kebijakan maka kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menanggulangi masalah sosial gelandangan belum dapat diimplementasikan dengan baik
4. Upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan dilakukan dengan cara sebagai berikut :
- 1. Pemerintah Kota Pekanbaru berupaya mengatasi hambatan implementasi kebijakan dengan cara meningkatkan kerjasama yang baik dengan sesama pegawai dalam mengimplementasikan kebijakan

2. Pemerintah Kota Pekanbaru berupaya mengatasi hambatan implementasi kebijakan yang melarang masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan yaitu dengan meningkatkan komunikasi yang baik dengan masyarakat. Dengan begitu masyarakat diharapkan dapat mendukung kebijakan pemerintah tersebut.
5. Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial semenjak disahkan nya sampai sekarang masih dalam tahap sosialisasi, sehingga pengimplementasiannya masih belum berjalan dengan baik

## **VI. B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas penulis menyarankan :

1. Pemerintah Kota Pekanbaru diharapkan lebih tanggap dengan kondisi gelandangan yang rentan dengan masalah kemiskinan, misalnya dengan membuat Tim khusus penanggulangan tuna sosial di Kota Pekanbaru.
2. Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru seharusnya bekerjasama dengan panti khusus gelandangan, untuk melakukan pembinaan terhadap gelandangan, setelah para gelandangan terkena razia
3. Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru seharusnya dalam melaksanakan penertiban gelandangan tidak menggunakan mobil agar

gelandangan tidak lari ketika melihat mobil Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru

4. Mengenai larangan memberi uang kepada gelandangan di jalanan, pihak Dinas Sosial dan Pemakaman maupun dari Pihak Pemerintah Kota Pekanbaru belum ada tindakan tegas, kepada orang-orang yang masih banyak memberi uang kepada gelandangan di jalanan
5. Setiap Peraturan Daerah atau kebijakan yang telah dikeluarkan harus disosialisasikan kepada masyarakat sehingga masyarakat tahu tujuan kebijakan tersebut dikeluarkan sehingga ada persamaan tujuan yang akan mendorong suksesnya implementasi kebijakan.
6. Sosialisasi Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial yang dilakukan Dinas Sosial dan Pemakaman kota Pekanbaru, belum sampai kepada seluruh lapisan masyarakat maupun kepada para gelandangan yang ada di kota Pekanbaru

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bhattacharya, Gouri K. & Johnson, Richard A. (1999). *Statistical concepts and methods*. New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. 2005. *Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 2004. *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Moeljatno. 1999. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Bumi Aksara
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 tentang *Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*
- Peraturan Daerah (Perda) No 12 tahun 2008 Kota Pekanbaru tentang *Ketertiban SoSisl*
- Sunggono, Bambang. 1999. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutopo., dan Sugiyanto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara edisi 2*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Peraturan Perundangan :
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-IV.
- Undang-Undang No.6 Tahun 1974 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial*

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar III.1 Tahapan Analisis Data Kualitatif ..... 33

Gambar V.1 Mekanisme Penertiban Gelandangan ..... 47

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1. Pedoman Wawancara

Lampiran 2. Bagan Stuktur Organisasi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru

Lampiran 3. Dokumetasi Gelandangan

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Rekapitulasi jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru tahun 2005-2009 .....	3
Tabel V.1	Rekapitulasi jawaban responden tentang pendidikan .....	44
Tabel V.2	Rekapitulasi jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru berdasarkan umur .....	45
Tabel V.3	Rekapitulasi Jumlah Gelandangan Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Daerah Asal .....	45
Tabel V.4	Rekapitulasi Jumlah Gelandangan Di Kota Pekanbaru Berdasarkan penghasilan .....	46
Tabel V.5	Hambatan penertiban gelandangan di Kota Pekanbaru .....	50
Tabel V.6	Penanggulangan, pelayanan rehabilitasi gelandangan di Kota Pekanbaru .....	56
Tabel V.7	Sifat dan isi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan .....	61
Tabel V.8	Faktor pendukung implementasi kebijakan .....	66
Tabel V.9	Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan .....	71